

改革开放
40年
研究丛书

转型社会中的系统变革：

中国行政发展四十年（上）

POLITICS

沈亚平——主编

天津出版传媒集团
天津人民出版社

目 录

导 论 / 1

一、历史转折点的战略决策 / 1

二、适应经济体制转轨的行政发展 / 4

三、关于行政发展的反思和未来展望 / 12

上 册

第一章 传承与嬗变： 行政理念创新

第一节 计划经济时代的社会环境和行政理念 / 24

一、计划经济时代的社会环境 / 25

二、计划经济时代的行政理念 / 29

第二节 社会转型要求创新行政理念 / 34

一、社会转型：当代中国行政理念创新的动力和方向 / 35

二、适应社会转型要求创新行政理念 / 36

第三节 新时期行政理念新发展 / 51

一、坚持以人民为中心 / 52

二、有效的市场与有为的政府 / 55

三、多元参与和协同治理 / 57

四、行政现代化与电子治理 / 59

第二章 跨越“死—乱”循环： 中央与地方行政体制调整

第一节 改革开放初期的中央与地方关系 / 68

一、改革开放初期中央与地方关系调整的背景 / 68

二、改革开放初期调整中央与地方关系的主要思路 / 70

三、改革开放初期调整中央与地方关系的主要措施 / 74

四、改革开放初期调整中央与地方关系的成效 / 82

第二节 转型期调整中央与地方关系的尝试 / 85

一、转型期调整中央与地方关系的背景 / 85

二、转型期调整中央与地方关系的主要思路 / 88

三、转型期调整中央与地方关系的主要措施 / 91

第三节 新世纪中央与地方关系的新发展 / 98

一、新世纪调整中央与地方关系的时代背景 / 98

二、新世纪调整中央与地方关系的主要思路 / 100

三、新世纪调整中央与地方关系的主要措施 / 104

第四节 近十年集权与分权的动态平衡 / 114

一、近十年中央与地方关系调整的背景 / 114

二、中央集权与地方分权的平衡机制 / 117

三、改革开放四十年中央与地方关系演进特点 / 121

四、中央与地方关系发展展望 / 124

第三章 有所为有所不为： 政府职能转变

第一节 计划经济条件下政府职能的基本考察 / 138

一、政府职责的范围与实现方式 / 139

二、政府职能的重心 / 149

第二节 政府职能转变的启动及成效 / 150

一、政府职能转变的酝酿阶段 / 150

二、政府职能转变的启动阶段 / 152

三、政府职能转变的新开端 / 155

四、政府职能转变起始阶段所取得的成效 / 159

第三节 行政审批制度改革与《中华人民共和国行政许可法》的
制定 / 163

一、我国行政审批制度及存在的问题 / 164

二、我国行政审批制度改革的历程 / 168

三、行政审批制度改革与政府职能转变的互动 / 177

四、《中华人民共和国行政许可法》对行政审批制度改革的
推动 / 182

第四节 服务型政府理念引导下的政府职能转变 / 189

一、服务型政府理念下转变政府职能的必然性 / 191

二、强化政府公共服务职能所取得的成就 / 196

三、新时代完善政府公共服务职能的途径 / 200

第四章 构建现代组织结构和职能体系： 行政机构改革

第一节 旧体制下行政机构发展的回顾与反思 / 218

一、社会主义改造和经济建设初始时期 / 218

二、全面经济建设时期 / 220

三、“文化大革命”时期 / 222

四、旧体制下行政机构改革的反思 / 223

第二节 改革开放后行政机构改革的积极推进 / 225

一、1982年行政机构改革 / 226

二、1988年行政机构改革 / 230

三、1993年行政机构改革 / 235

四、1998年行政机构改革 / 237

第三节 21世纪以来行政机构改革的跨越发展 / 244

一、2003年行政机构改革 / 244

二、2008年行政机构改革 / 250

三、2013年行政机构改革 / 254

四、2018年行政机构改革 / 258

第四节 改革开放四十年来行政机构改革的思考 / 264

一、深化机构改革应该坚持的原则 / 265

二、深化机构改革应当具备的条件 / 267

三、行政机构改革的经验 / 268

四、对未来行政机构改革的展望 / 272

第五章 从“传统”到“现代”：

行政决策体制变革

第一节 中国共产党决策体制改革思路的沿寻 / 280

一、党的十一届三中全会以前中国共产党决策体制的发展历程 / 280

二、党的十一届三中全会以来历次党代会关于决策体制的探索 / 283

三、转型时期中国共产党完善决策体制的实践 / 289

第二节 中国政府改革行政决策体制的实践 / 293

一、行政决策体制改革的实践及其成就 / 293

二、“行政三分”实践 / 297

三、我国行政决策体制存在的问题 / 302

第三节 构建现代化的行政决策体制 / 305

一、优化党中央决策议事协调机构 / 305

二、推进行政决策民主化、科学化和法治化的进一步发展 / 307

第六章 建设现代公职人员队伍： 干部人事制度变迁

- 第一节 党的十三大与干部人事制度改革 / 329
 - 一、1978年后干部人事制度改革的尝试与探索 / 330
 - 二、党的十三大与建立国家公务员制度 / 333
 - 三、建立国家公务员制度的重大意义 / 337
- 第二节 国家公务员制度试点与《国家公务员暂行条例》 / 339
 - 一、国家公务员制度的试点工作 / 340
 - 二、《国家公务员暂行条例》的颁布实施 / 346
 - 三、《国家公务员暂行条例》实施中的问题 / 351
- 第三节 公务员制度完善与《中华人民共和国公务员法》 / 356
 - 一、突破——新法旧例之比较 / 359
 - 二、《公务员法》的实施与公务员制度的完善 / 371
- 第四节 我国干部人事制度改革的新进展 / 377
 - 一、持续推进公务员分类管理改革 / 378
 - 二、严格规范和完善领导干部的选拔任用 / 384
 - 三、改进干部工作作风并加强对其监督工作 / 385
 - 四、不断深化国有企业和事业单位人事制度改革 / 388
 - 五、逐步完善干部考核评价制度 / 390

下 册

第七章 走上依法治国之路：
现代行政法治发展

- 第一节 经济体制改革与治国方略转变的启动 / 405
- 一、法治与人治之争——探知法治的意涵 / 405
 - 二、经济体制改革——时代选择法治 / 412
 - 三、依法治国方略的酝酿——对体制变革的回应 / 422
- 第二节 党的十五大报告与治国方略的历史性转折 / 426
- 一、依法治国方略的确立 / 426
 - 二、治国方略的历史性转折：从法制到法治 / 434
- 第三节 依法治国时代的行政法治发展 / 447
- 一、法治的新发展：从行政国走向法治国 / 448
 - 二、行政执法方式的革新：从权力到权利 / 451
 - 三、行政权监控方式的改进：从事后监督到全面规范 / 456
- 第四节 全面推进依法治国时代的行政法治新发展 / 460
- 一、全面依法治国时代行政法治发展的新特征 / 461
 - 二、健全依法决策机制 / 465
 - 三、深化行政执法体制改革 / 471
 - 四、强化对行政权力的制约和监督 / 476

第八章 让阳光照亮政府： 政务公开建设

- 第一节 政务公开与公民知情权 / 490
 - 一、政务公开制度的法理基础和宪法依据 / 490
 - 二、政务公开在当代中国政治发展中的实践历程 / 496
 - 三、实施政务公开制度的意义 / 504
- 第二节 地方和中央政务公开的实践 / 510
 - 一、地方政府政务公开法制建设概况 / 510
 - 二、地方政府政务公开立法文本分析 / 512
 - 三、地方政府政务公开存在的问题 / 517
 - 四、《政府信息公开条例》的出台及其政府信息公开立法的统一 / 526
- 第三节 政府信息公开的发展和完善 / 533
 - 一、政府信息公开的新发展 / 533
 - 二、政府信息公开的进一步完善 / 540

第九章 办公室生产力的提高： 行政方法技术更新

- 第一节 信息技术革命与政府管理 / 554
 - 一、信息技术革命 / 554

- 二、政府管理 / 560
- 三、信息技术革命对于政府管理的意义 / 565
- 第二节 政府信息化的发展与成效 / 568
 - 一、政府信息化的发展变迁 / 568
 - 二、政府信息化取得的成绩 / 572
- 第三节 政府信息化建设的问题与展望 / 590
 - 一、政府信息化建设存在的问题 / 590
 - 二、政府信息化建设的未来展望 / 601

第十章 打造新时期政府合法性基础： 反腐倡廉实践

- 第一节 社会转型期腐败现象分析 / 618
 - 一、转型期腐败产生的社会背景 / 618
 - 二、腐败的含义、分类及其成因分析 / 620
 - 三、中央领导反腐败的论述 / 627
- 第二节 社会转型期腐败的特征及其治理的制度建设 / 643
 - 一、社会转型期腐败的特征 / 643
 - 二、改革开放后反腐败制度的发展 / 646
- 第三节 廉政建设中的问题与展望 / 668
 - 一、廉政建设中的问题 / 668
 - 二、廉政建设的未来展望 / 673

第十一章 规范制约权力: 行政监督系统建设

- 第一节 关于权力制衡观念的反思 / 686
 - 一、权力与行政权力 / 686
 - 二、行政权力与行政监督 / 689
 - 三、社会转型期关于行政监督的顶层设计 / 693
- 第二节 行政监督立法发展 / 703
 - 一、自律机制 / 704
 - 二、他律机制 / 722
- 第三节 政府自律机制和他律机制的完善 / 745
 - 一、我国行政监督机制存在的主要问题 / 745
 - 二、创新行政监督机制,完善我国行政监督 / 749
 - 三、加强行政监督,推行行政问责制 / 752

第十二章 奠定规范高效的庶政之基: 公共财政制度改革

- 第一节 从“大锅饭”到“分灶吃饭”再到“分税制” / 763
 - 一、统收统支的“大锅饭”阶段 / 764
 - 二、财政包干的“分灶吃饭”阶段 / 771
 - 三、“分税制”阶段 / 774

第二节 预算体制的改革与《中华人民共和国预算法》 /	785
一、我国预算体制改革的历史发展 /	786
二、我国预算体制改革的简要评价 /	796
三、《中华人民共和国预算法》 /	798
第三节 政府采购制度 /	805
一、政府采购与政府采购制度 /	806
二、政府采购制度的历史发展 /	807
三、政府采购制度的绩效评价 /	811
后 记 /	836

导 论

一、历史转折点上的战略决策

20世纪中叶新民主主义革命胜利后,中国曾经发生两起具有划时代意义的重大事件:一是1949年10月1日中华人民共和国成立,共产党所领导的新的国家政权诞生;二是1978年12月18日召开党的十一届三中全会,作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策,从而拉开了改革开放的序幕。新中国的诞生,建立了社会主义基本制度,“为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础”^①,而改革开放则实现了当代中国社会发展的重大历史性转折。“这场历史上从未有过的大改革大开放,极大地调动了亿万人民的积极性,使我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折。今天,一个面向现代化、面向世界、面向未来的社会主义中国巍然屹立在世界东方。”^②

改革开放的战略决策将中国共产党第一代领导集体所开创的社会主义建设事业带上了正确的发展道路。但是将工作重点转移到社会

^{①②} 胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》。

主义现代化建设上来只是解决了方向问题,选取什么样的前进道路来实现发展目标是接下来所要解决的问题。“社会主义实践的成功和失败,一再地迫使人们去思考这样一个最重大、最基本的问题:中国究竟怎样沿着社会主义的道路前进?从人民创造历史的角度说,即究竟应当怎样按照社会主义的原则改造中国。”^①发展道路的找寻,核心是围绕社会主义现代化建设,而现代化建设首当其冲的是在趋于崩溃的经济现实的情况下进行经济建设。在经济建设方面,既然计划经济走不通,那么改革开放之初当务之急就是对经济体制和经济发展模式的重新选择。

自新中国成立至20世纪70年代末,我们所选择的是计划经济体制。在很长一段历史时期内,在指导思想上将计划经济与市场经济对立起来,认为社会主义公有制经济主要是计划经济,而把市场经济和资本主义混同起来,不但不去发展而是控制市场经济,完全否定市场的作用和价值规律的调节作用,热衷于政府这只“看得见的手”,通过行政手段来管理经济,最终窒息了企业的活力和经济发展的动力。因此,计划经济的失效使得人们对计划经济本身进行了反思,转而寻求其他经济模式来发展中国的经济。

党的十一届三中全会之后,人们逐渐从计划经济的束缚下解脱出来,并逐步认识到发展市场经济的必要性和重要性。党的十二大确认了计划经济为主、市场经济为辅的原则;随后党的十二届三中全会进一步提出实行公有制基础上的有计划的商品经济;党的十三大在总结

^① 陈晏清主编:《当代中国社会哲学》,天津人民出版社,1990年,第1页。

改革开放经验的基础上,明确提出社会主义经济体制中计划与市场都是覆盖全社会的论断,指出社会主义有计划的商品经济体制应该是计划与市场内在统一的体制,使市场机制在社会主义经济中的功能大大增强。随着中国改革实践的发展和理论认识的不断深化,党的十四大提出,中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济。从此,中国社会最终走上了建立和完善社会主义市场经济的发展轨道。从1978年到1992年,我们用了十四年的时间在不同思想的争论中开辟着市场化的道路,并最终在党的十四大报告中确立了社会主义市场化的经济发展模式。

在社会主义市场经济取向的经济体制改革中,作为改革开放的总设计师,邓小平无疑发挥了关键的作用。在对计划和市场的认识方面,邓小平的贡献在于,把原来那些被不适当地上升为目标性价值的东西还原为工具性价值,在思想解放过程中发挥了先驱作用。早在1979年11月,邓小平就提出社会主义也可以搞市场经济;1985年,他指出社会主义与市场经济之间不存在根本矛盾;1987年,他指出计划和市场都是方法,只要对发展生产力有好处,就可以利用;1992年,他在南方谈话中再次重申,“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划与市场都是经济手段”^①。邓小平的上述讲话,突破了关于计划和市场的理论瓶颈,扫清了人们思想认识方面的障碍,并为社会主义市场经济的建立和发展奠定了理

① 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993年,第373页。

论基础。

经济是社会的基础，一旦经济体制与发展模式选择正确，就会为经济繁荣和社会进步提供物质条件，中国也就由此走上了阔步前行的康庄大道。

二、适应经济体制转轨的行政发展

经济体制的重新选择为经济腾飞创造了条件。但是由于社会构成要素的多重性和彼此之间的关联性，仅解决经济领域的问题还不能保障经济社会的顺利发展。于是在经济体制改革启动的同时，客观上要求与之相关的政治体制改革配套进行，而在与经济的关联上，政治体制改革的首要问题是政府行政改革。在中国，自新中国成立至改革开放，一直实行计划经济，致使政企不分、政企合一，企业的人财物、产供销都掌握在政府手中。整个国家就如同一个大工厂，企业是这个大工厂的车间，而政府则成为其科室。政府垄断了几乎所有资源，并通过行政手段按照国家计划进行配置。从实践来看，通过政府这只“看得见的手”配置资源，其效率不如市场这只“看不见的手”。因此，选择了市场经济，就要求限制政府发挥作用的空间和频率，以发挥市场在资源配置方面的作用。由于市场经济要求不同于计划经济基础上的政府模式，因此就必须对以往的行政系统、功能和功能实现的方式进行全方位变革。

改革开放以来，执政党和国家不断推进行政改革，加强政府自身建设，取得了明显成效。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中将其总结为：改革开放特别是党的十六大以来，

不断推进行政管理体制的改革,加强政府自身建设,取得了明显成效。经过多年努力,政府职能转变迈出重要步伐,市场配置资源的基础性作用显著增强,社会管理和公共服务得到加强;政府组织机构逐步优化,公务员队伍结构明显改善;科学民主决策水平不断提高,依法行政稳步推进,行政监督进一步强化;廉政建设和反腐败工作深入开展。在此笔者将改革内容具体划分为以下五个方面^①:

1. 关于行政理念

作为行政管理主观层面的理念、价值,是在长期的行政实践中发育和积淀形成的,是行政管理实践的反映;而其一旦形成,又对行政管理实践起着指导和规范作用,对行政系统成员的心理、机制运行,以及行政系统的生存和发展产生多重的影响。行政理念和价值等的特点之一是社会性和历史性,它们在一定的国际的和国内的社会环境和自然环境以及历史条件下形成,也随着上述因素的变化而变化。由于中国社会经历了计划经济时代和探索、建立社会主义市场经济时代,因此在行政理念和价值方面也经历了转变和更新,主要表现为从权威理念向民主理念、集权理念向参与理念、全能理念向有限理念、管制理念向服务理念、人治理念向法治理念、经验理念向理性理念等的转变。另外,在对社会发展和经济增长方式的效率与公平这对基本价值的关系的处理上,从1993年中央在确立社会主义市场经济体制的文件中提出“效率优先,兼顾公平”的分配原则,到党的十六届五中全会强调“更加注重社会公平”;之后党的十七大和十八大相继提出“实现社会公平正

^① 参见沈亚平、舒博:《当代中国行政发展:逻辑的与历史的统一》,《南开学报》,2008年第5期。